

## EL BUEN GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS

Juan Sánchez-Calero Guilarte\*

Publicado en:

Actualidad Jurídica Aranzadi nº 607 (23 de noviembre de 2003), pp. 1-6

ISSN 1132-0257

\* Catedrático de Derecho Mercantil

Departamento de Derecho Mercantil. Facultad de Derecho.

Universidad Complutense.

Ciudad Universitaria s/n.

28040 Madrid

00 34 -913 94 54 93

[jscalero@der.ucm.es](mailto:jscalero@der.ucm.es)

<http://www.ucm.es/info/mercantil>

*Documento depositado en el archivo institucional EPrints Complutense*

<http://www.ucm.es/eprints>

## **EL BUEN GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORROS**

**Juan Sánchez-Calero Guilarte**  
**Catedrático de Derecho mercantil**

### **SUMARIO:**

I.-	Introducción: ¿cajas de ahorros y buen gobierno corporativo?.....	3
II.-	Las medidas legislativas adoptadas.....	9
III.-	El deber de publicidad referido al gobierno de las cajas de ahorros.....	10
IV.-	Las comisiones del consejo de administración.....	16
V.-	Conclusión.....	21

## **I.- Introducción: ¿cajas de ahorros y buen gobierno corporativo?**

a) El buen gobierno societario o *corporate governance* viene siendo desde hace años uno de los elementos determinantes en la reforma del Derecho de sociedades español, provocando una revisión de las normas y los criterios conforme a los que gestionar las grandes sociedades cotizadas. Esa tendencia ha alcanzado a las cajas de ahorros, a las que dos recientes reformas legales han convertido en destinatarias de distintas medidas para una mejora de su gobierno. Nos referimos a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero<sup>1</sup> (Ley Financiera) y a la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas (Ley de Transparencia). Estas líneas persiguen, sencillamente, plantear una breve reflexión sobre la relación establecida entre el *corporate governance* y las cajas de ahorros y analizar en sus aspectos fundamentales las normas adaptadas.

El primer paso lo constituyó la promulgación, a finales del año 2002, de la Ley Financiera, que hizo explícito el criterio a favor de la traslación a las cajas de algunas de las normas contenidas en los *códigos* de buen gobierno<sup>2</sup> impulsados desde sendas y conocidas Comisiones, y que han configurado los pilares del modelo español referido al buen gobierno

---

<sup>1</sup> De los cambios que para las cajas provocó la Ley Financiera me he ocupado con mayor amplitud en mi contribución al Comentario de dicha Ley, publicado en Aranzadi.

<sup>2</sup> V. La defensa que de la correspondiente enmienda del Grupo Parlamentario Popular (Sr. Martínez Pujalte) se hizo en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, nº 504, de 29 de mayo de 2002, p. 16.176;

de las sociedades<sup>3</sup>. Frente a esa pretensión se manifestaron opiniones que negaban su procedencia<sup>4</sup>.

Comenzaré señalando que, a primera vista, no faltan argumentos para cuestionar la aplicación a las cajas del modelo español en materia de *corporate governance*. Tal opinión la expreso a partir de dos evidencias: la primera, que el método adoptado para el buen gobierno de las cajas se aleja del predicado con respecto a las sociedades cotizadas, sobre todo en cuanto al margen de autonomía o autorregulación que se reconocía a unas otras; la segunda se refiere a la contradicción que resulta de que se reclame un buen gobierno de entidades que unánimemente se afirma que han venido siendo bien gestionadas.

b) Durante estos últimos años ha revivido con respecto a las sociedades cotizadas la discusión sobre la denominada autorregulación. La postura finalmente adoptada en el Informe Aldama supuso un claro alineamiento a favor de la misma<sup>5</sup>. De manera que el buen gobierno con respecto a las sociedades cotizadas se tradujo inicialmente en una serie de recomendaciones y reglas de cumplimiento voluntario<sup>6</sup>. En el caso de las

---

<sup>3</sup> Me refiero al Informe y Código Olivencia, [Comisión especial para el estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades, *El Gobierno de las Sociedades* (Febrero, 1998)]. Con posterioridad a la aprobación y entrada en vigor de la Ley Financiera se ha presentado el *Informe de la Comisión Especial para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas* (conocido como "Informe Aldama"), Madrid, 8 de enero de 2003.

<sup>4</sup> En ese sentido destacó la intervención del Grupo Parlamentario Socialista (Sra. Costa Campi); Diario de Sesiones nº 504, p. 16154.

<sup>5</sup> El Informe expresa "*la convicción de que la variedad de problemas que plantea el gobierno corporativo de sociedades de estructura cada vez más compleja y exigencias crecientes de especialización y profesionalización en un entorno competitivo, se aborda mejor desde la flexibilidad de la autorregulación, bajo el principio de la libertad de empresa, y con la sanción del mercado al régimen de autogobierno elegido por cada sociedad en condiciones de transparencia*"; pág. 47.

<sup>6</sup> La voluntariedad apenas ha podido desplegarse, al menos con respecto a algunos deberes del Consejo. En lo que, al menos a primera vista, se presenta como un cambio de

cajas, el objetivo del buen gobierno se canalizó a través de normas imperativas. ¿Cuál es la razón que justifica que un mismo objetivo se aborde a través de soluciones normativas radicalmente distintas, al menos en su enunciado inicial? ¿No existe confianza en que el principio de libertad de empresa, la transparencia o la propia sanción del mercado a las entidades ineficientes funcionaran con respecto a las cajas de ahorros?.

La preocupación internacional por el buen gobierno corporativo arranca de un deficiente funcionamiento de las sociedades cotizadas y de los mercados de valores, existiendo ejemplos especialmente notorios de ese mal funcionamiento. Al margen de otras consideraciones presentes en la irrupción de esa tendencia, el *corporate governance* viene impulsado por un criterio de oportunidad y como una elogiada reacción ante una casuística desgraciada y repetida, que ponía de manifiesto una actuación negligente y, en no pocas ocasiones, abiertamente desleal de los administradores de algunas de esas sociedades. Tan reiterados resultaron ser los problemas que amenazaron con un colapso sistémico de los mercados afectados. De ahí que ya no pueda discutirse que la regulación y consecución de un buen gobierno va más allá de la consideración de los intereses particulares afectados (principalmente los de los accionistas-inversores), y que entronca con intereses que cabe calificar como generales: la confianza en el buen funcionamiento de los mercados y en la correcta formación de los precios, junto con la tutela de los inversores. Pues bien, ¿qué relación guarda todo ello con las cajas de ahorros españolas? Ninguna de ellas se ha visto implicada en situaciones

---

posición con respecto al Informe Aldama, el Gobierno consideró que el objetivo de la transparencia justificaba medidas legislativas inmediatas y remitió al Congreso en marzo de 2003 el Proyecto de la Ley de Transparencia; Diario de Sesiones, número 137.1, de 28 de marzo de 2003.

conflictivas y ninguna de ellas venía participando directamente en esos mercados.

Es notorio que no es éste el lugar adecuado para analizar lo que significa el buen gobierno corporativo, pero sí conviene hacer alguna referencia a sus definiciones más utilizadas y referidas a continuación a las cajas de ahorros<sup>7</sup>. Si consideramos que el *corporate governance* consiste en abordar las distintas relaciones que en una empresa se establecen entre accionistas y ejecutivos, o entre *shareholders* y *stakeholders*, resultará difícil trasladar ese debate a las cajas. Otro tanto sucederá si hablamos sencillamente de propiedad y control o de la relación entre el principal y el agente<sup>8</sup>. Lo mismo si vinculamos la noción del *corporate governance* con el objetivo del buen funcionamiento de los mercados de capitales. Para las cajas puede resultar válida la idea de un buen gobierno como la adopción de una estructura organizativa que permite fijar los objetivos de la institución y determinar los medios y actuaciones orientadas a su consecución, pero este es un lugar común válido para todo tipo de empresas y que, además, en el seno de las cajas es precisamente materia solventada por vía imperativa. La conclusión parece inevitable: el *corporate governance* es un movimiento esencialmente ajeno a las cajas, por lo que una primera aproximación pudiera cuestionar el acierto de la pretensión de trasladar a éstas una inspiración ordenadora nacida en ámbitos que les son ajenos.

c) Ninguna de las afirmaciones contenidas en los razonamientos expuestos puede ser cuestionada en cuanto a su realidad pero creo que no

---

<sup>7</sup> Sirva a esos efectos la síntesis que sobre la definición del *corporate governance* ofrece la Comisión Europea en su Comunicación *Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union – A Plan to Move Forward*, Com (2003) 284 final, 21 de mayo de 2003, p. 10 y ss.

<sup>8</sup> v., sin embargo, el interesante análisis de MAROTO, J.A., “¿Gobierno de las cajas, o cajas de los gobiernos?”, *Economistas* 80 (marzo 1999), p. 205 y ss. y, en especial, pp. 209-211.

son suficientes para descartar la aplicabilidad a las cajas del buen gobierno. En mi opinión, en la actividad de las cajas de ahorros se advierten elementos de conexión con los presupuestos del buen gobierno corporativo, de manera que puede ser admisible el que se las proponga una adecuación al mismo. Paso a enunciarlos.

En primer lugar, que las cajas no sean sociedades cotizadas no debe llevar a descartar de raíz la importancia que un buen o mejor gobierno tiene siempre en el mercado del crédito que, es obvio, funciona a partir de la confianza que sea capaz de generar una entidad de crédito. Si la transparencia se ha acogido en el ordenamiento crediticio como un principio de regulación contractual a favor de la clientela y se extiende al ámbito contable, ningún inconveniente plantea una transparencia institucional. La reputación frente a los clientes, competidores y autoridad supervisora supone una ventaja competitiva indudable también para una caja.

En segundo lugar, las cajas de ahorros han sido hasta ahora entidades emisoras, si bien es cierto que al margen de los mercados bursátiles. Las cuotas participativas van a significar un cambio<sup>9</sup> cualitativo en cuanto a la capacidad de las cajas como entidades emisoras, tanto por la dimensión de las operaciones de emisión de valores de renta variable, como por la posterior negociación de las cuotas participativas, (probablemente en las mismas Bolsas). Las cajas no son sociedades cotizadas. Sí serán entidades cotizadas. Lo importante es el adjetivo, que obligará a las cajas que emitan cuotas a adoptar el principio de transparencia informativa, entre otros aspectos, en lo relativo a su

---

<sup>9</sup> El cambio arranca de las propias cajas: la importancia que la inversión crediticia ha alcanzado en su actividad durante los últimos años obliga a ofrecer nuevas vías para el crecimiento de sus recursos propios: v. BERGES/VALERO, "Las cuotas participativas de las cajas y la Bolsa", Bolsa de Madrid, 119 (2003), p. 10 y ss.

gobierno, puesto que éste habrá de tomarse en consideración por los inversores.

Resulta también notorio, en tercer lugar, que las cajas de ahorros participan en diversas sociedades cotizadas, que lo hacen en las más relevantes por su dimensión y que, además, son accionistas de control o de referencia y están presentes en los órganos de administración de esas sociedades. Presencia que llevó al Gobierno, en fecha no lejana, a plantearse la eventual limitación de esa presencia de las cajas de ahorros. Siendo así las cosas, tampoco parece rechazable que se exija del consejero o directivo de una caja de ahorros que aplique en la gestión de la misma principios comunes a los que observa como administrador de su sociedad filial. Con mayor razón cuando esa vinculación convierte a la caja en la sociedad dominante de otras cotizadas. Precisamente, el buen gobierno toma en especial consideración los problemas inherentes a la gestión de los grupos de sociedades<sup>10</sup>.

En cuarto y último lugar, debe recordarse la evolución que se advierte en nuestro ordenamiento a la hora de aproximar el régimen de las cajas de ahorros al de las sociedades mercantiles [v. arts. 81.1, g) y 276 RRM]<sup>11</sup>. La compatibilidad de las reglas previstas para éstas, sobre todo en el plano organizativo, permite su aplicación supletoria a aquellas. Esta orientación ha tenido su más reciente expresión en la reciente Ley de Transparencia, a la que posteriormente nos referiremos.

Esas circunstancias objetivas llevan a admitir la oportunidad y conveniencia de extender el buen gobierno corporativo a las cajas,

---

<sup>10</sup>Buena prueba de ello la ofrece el *Informe Winter: Report of the High Level Group of Company Law Experts on a Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe*, Bruselas, 4 de noviembre de 2002, es especial p. 94 y ss.

<sup>11</sup> Un análisis minucioso de esta aproximación lo ofrece MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> T., *Las inscripciones registrales de las Cajas de Ahorros*, Madrid, 2002, p. 36 y ss.



respetando siempre en esa tarea las peculiaridades que en cuanto a “*propiedad y poder*” depara la específica naturaleza de esas entidades.

## **II.- Las medidas legislativas adoptadas**

La tendencia legislativa que hemos descrito se tradujo en una profunda modificación de la Ley 31/1985, de 2 de agosto de Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA) por el art. 8 de la Ley Financiera. A esa reforma han sucedido las correspondientes adaptaciones a la misma por parte de cada una de las Leyes autonómicas en materia de cajas de ahorros. Los cambios de la LORCA han supuesto adoptar con carácter imperativo para las cajas medidas que vienen siendo ampliamente discutidas en el marco del *corporate governance* con respecto a las sociedades cotizadas y que, sin embargo, no han pasado de ser, con respecto a estas últimas, simples recomendaciones. Como ejemplos significativos de esas nuevas disposiciones que afectan a las cajas y a sus administradores, cabe citar la fijación de una edad máxima en el momento de la toma de posesión (v. art. 15 LORCA, que sin embargo admite modificaciones por las normas de desarrollo) o la limitación de la duración máxima de mandatos (v. art. 17.1 LORCA).

A su vez, la Ley de Transparencia, que inicialmente se había diseñado con carácter exclusivo para las sociedades cotizadas, registró distintos cambios que afectaban a las cajas de ahorros. Estos cambios consistieron en la imposición a las cajas de ahorros del deber de elaboración con carácter anual de un informe de gobierno corporativo, que deberá elaborarse por primera vez en relación al ejercicio económico 2004 (v. D.A. segunda y D.T. segunda), y en la creación en el consejo de dos de

las comisiones previstas en los códigos de buen gobierno con respecto a las sociedades cotizadas: las de retribuciones e inversiones.

### **III.- El deber de publicidad referido al gobierno de las cajas de ahorros**

a) La opción a favor del sometimiento de las cajas a un nuevo régimen referido a su (buen) gobierno que inició la Ley Financiera ha tenido como una primera y destacada consecuencia, la exigencia acogida en la Disposición adicional segunda de la Ley de Transparencia con respecto a la publicación de un informe de gobierno corporativo. Informe que deberá tener carácter anual y que supone una nueva equiparación de las cajas con otras personas jurídicas actuantes en los mercados de valores. El informe anual de gobierno corporativo es un elemento definitorio del régimen legal de esos mercados<sup>12</sup>. El nuevo art. 116 LMV lo ha introducido con carácter general para todas las sociedades anónimas *cotizadas*, siendo la disciplina aplicable a las cajas una adaptación de lo dispuesto en ese artículo para las primeras.

La orientación legislativa es clara: todas las entidades que acuden a los mercados de valores tienen que cumplir un deber específico de transparencia respecto a cómo son gestionadas. De ahí que a lo hasta ahora expuesto, deba añadirse que ese mismo deber se extiende a las *restantes entidades* que, además de las cajas de ahorros y las sociedades cotizadas, emitan valores objeto de negociación en mercados oficiales. En suma, pues, la imposición de un deber de publicidad en materia de buen

---

<sup>12</sup> Su exigencia arranca del Informe Aldama, p. 18: “Sería de la máxima importancia que el Consejo –previo informe de la comisión de Auditoría y Control o, en su caso, de la Comisión de Nombramientos y Retribuciones- elaborase un informe anual sobre la estructura y prácticas de gobierno corporativo de la sociedad en donde se expongan ordenadamente los extremos a que se ha hecho referencia en el apartado 2.1 precedente. La estructura de este informe –como la de las cuentas anuales- podría ser objeto de alguna forma de regulación para que su presentación sobre bases homogéneas facilite a los inversores su evaluación y seguimiento”.

gobierno afecta a las cajas en su condición de entidades emisoras. Es obvio que similares consideraciones permitirían exigir ese buen gobierno y sus consecuencias informativas a cualquier entidad de crédito, puesto que la tutela de intereses generales influye de manera permanente en el régimen de éstas. Mas lo cierto es que, al menos en la Ley de Transparencia, el informe de buen gobierno se ubica en la mejora de los mecanismos informativos de los mercados de valores, que se imponen sobre criterios surgidos del estatuto particular o propios de la actividad de cada una de las entidades emisoras. Es significativo que la potestad reglamentaria al respecto y en relación con las cajas de ahorros se concede, además de al Ministerio de Economía y con la habilitación expresa de éste, sólo a la CNMV. Se han suprimido las competencias que el Proyecto de Ley atribuía al Banco de España, tanto para determinar el contenido del informe, como para el seguimiento del cumplimiento de las reglas de gobierno corporativo<sup>13</sup>, que se ubica así fuera del ámbito de la supervisión crediticia.

b) La redacción de la Disposición adicional segunda de la Ley de Transparencia, que presenta no pocas incertidumbres que confiemos despejará su normativa de desarrollo, resulta equívoca en cuanto al alcance de este deber. Su apartado 1 es tajante a la hora de exigir el informe de gobierno corporativo a las cajas emisoras de valores admitidos a negociación. Sin embargo, el párrafo que cierra el apartado 2 y que supone una amplia y ya apuntada habilitación reglamentaria a favor del Ministerio de Economía, parece abrir la puerta a la exigibilidad de ese informe frente a cualquier caja de ahorros. Así resulta del hecho de que se faculte a dicho Ministerio para precisar, a partir de la estructura establecida en la propia Disposición adicional segunda, el contenido y

---

<sup>13</sup> V., la proyectada redacción de la Disposición adicional segunda en: BOCG, Senado II-129(a), de 22 de mayo de 2003, p. 8.

estructura del informe *de (todas) las cajas de ahorros*, permitiendo al propio tiempo que el Ministerio habilite a la CNMV para esa función “*en el caso de que se trate de cajas de ahorros que emitan valores admitidos a negociación en mercados oficiales de valores*”.

Se trata de una contradicción evidente y grave puesto que afecta al alcance de ese nuevo deber de publicidad. Contradicción que ha de resolverse considerando que el ámbito de la Disposición adicional segunda está claramente circunscrito a las cajas emisoras de valores negociados, precisamente por cuanto, como hemos reiterado, es ese carácter de sociedades o entidades emisoras el que determina el deber informativo que nos ocupa. De ahí que consideremos que el inciso final del apartado 2 de la Disposición adicional segunda de la Ley de Transparencia ha de entenderse como una mera previsión referida a la autorización para el desarrollo reglamentario de esa Disposición, y no como una norma orientada a generalizar a todas las cajas de ahorro el deber de elaborar y publicar un informe anual de gobierno corporativo.

c) El deber informativo compete a la caja, pero no se indica a qué órganos en concreto. Es de desear, de nuevo, que el desarrollo reglamentario despeje esa duda antes de que resulte exigible la comunicación del informe a la CNMV, que la Disposición transitoria segunda indica que lo será “*en relación al ejercicio económico de 2004*”. La cuestión no es, ni mucho menos, insignificante, pues baste con recordar que aparece una nueva responsabilidad administrativa inherente a la tipificación como infracción grave de la conducta consistente en la falta de elaboración o publicación o en la elaboración deficiente del informe [v. el nuevo art. 100, b) bis LMV]. No parece admisible como criterio de imputación de esa responsabilidad el criterio general del art. 106 LMV, que permite sancionar a quienes ejerciendo cargos de administración o dirección, fueren responsables de la infracción. De ahí que se eche de

menos una previsión legal sobre quién es el responsable de elaborar y difundir ese informe, cuestión que tampoco puede ser resuelta acudiendo al régimen *general*, es decir, al art. 116 LMV, puesto que presenta idéntica y trascendente laguna.

Es notorio que son varios los argumentos que llevan a considerar que el informe de gobierno corporativo sólo puede ser elaborado por el órgano de administración. El primero, que el Informe Aldama *-antecedente* de esta regulación- atribuía esa misión al Consejo. El segundo, que suele ser éste el único que conoce la información que, aún cuando sea como contenido mínimo, establece la Disposición adicional que nos ocupa. El tercero, que los deberes informativos suelen imponerse a los administradores (cfr., entre otras, arts. 112 LSA y 117 LMV). El cuarto y último, que son los administradores los que redactan los documentos informativos (v., por ejemplo, el art. 171 LSA con respecto a las cuentas anuales), sin perjuicio de que su aprobación dependa de la actuación de otros órganos sociales. Son todos argumentos específicamente aplicables a las cajas de ahorros (cfr. arts. 13 y 19.1 LORCA) pero que no resuelven la cuestión, probablemente porque, además de decir quién es el responsable de redactar y comunicar el informe de gobierno corporativo, sería conveniente definir el procedimiento de su elaboración y aprobación. En especial, parece oportuno resolver si es preciso que el informe se presente, antes de su comunicación a la CNMV, ante la Asamblea General de la caja y, en caso afirmativo, si compete a ésta su aprobación o rechazo o, simplemente, se trata de una modificación que podríamos calificar como de "*cortesía*". A favor de reconocer un poder de decisión de la Asamblea apunta la propia jerarquía proclamada por el art. 2.1 LORCA.

d) Lo que nos lleva a otro aspecto más de la regulación del informe, cual es el de su publicidad, que tendrá que producirse como hecho relevante (art. 82 LMV) y por medio de su inclusión "*en la página web de la*

*citada entidad*". Estamos, de nuevo, ante la precipitada incorporación al régimen de las cajas de ahorros de una norma introducida por el art. 117.2 entre "*los instrumentos de información*" legalmente exigidos a las sociedades anónimas cotizadas. También en este caso la técnica legislativa ha sido deficiente, puesto que no se ha impuesto expresamente a las cajas emisoras de valores negociados la obligatoria llevanza de esa página web que ha de servir, entre otros fines, para dar publicidad al informe de gobierno corporativo<sup>14</sup>. Es cuestionable que la simple invocación de la analogía permita exigir a las cajas emisoras la creación y llevanza de una página *web* que sirva para atender las funciones que enuncia el art. 117.2 LMV. No lo es que la llevanza de esa página *web* pueda reclamarse de aquellas cajas que no participen en los mercados de valores, sin perjuicio de que cuenten con ello por razones propias de una actividad típica (banca *on-line*, relaciones con clientes, etc.).

e) Resta una referencia final acerca del contenido y de la estructura del informe. En este punto cabe elogiar la adopción de una solución específica para las cajas, de forma que se exige del informe que parta de la naturaleza jurídica de estas entidades a la hora de diseñar la explicación que debe facilitar con respecto a la gestión de la entidad. Al igual que hace el art. 117 LMV para las sociedades cotizadas, el régimen legal de las cajas de ahorros en este punto enuncia un contenido mínimo que fija el apartado 2 de la Disposición adicional segunda de la Ley de Transparencia, a la espera de que se produzca una concreción reglamentaria de la estructura completa del informe. Limitándonos a lo que son las menciones que contiene aquella Disposición, éstas pueden agruparse en dos grupos: las que tienen un contenido propiamente

---

<sup>14</sup> V. Informe Aldama, p. 18.

informativo y las que tratan de prevenir –a través de la información– situaciones de conflictos de interés.

Las letras a), g) y h) de dicho apartado reclaman informaciones que pertenecen al primer grupo. Se trata de explicar la estructura del gobierno de la caja a través de sus distintos órganos y el funcionamiento detallado de cada uno de ellos. Particular mención merece el interés legislativo por hacer que se conozcan a través del informe las distintas retribuciones de los órganos de gobierno de la caja, cuestión que no parece haberse resuelto con tanto detalle con respecto a los administradores de las sociedades cotizadas (cfr. art. 116.4 LMV).

En el plano operativo, es lógico que el informe refiera los aspectos fundamentales de dos de las vías principales de actuación de toda caja: los sistemas de control de riesgo y la toma de participaciones empresariales. Este último inciso no puede desvincularse de la importancia que algunas cajas han alcanzado como accionistas de referencia en otras sociedades cotizadas, situación que debe ser explicada por sus gestores y puesta en relación con la mejor gestión de la caja y con la satisfacción de sus intereses. Se trata de hacer público quién decide esas operaciones y en qué medida son operaciones esporádicas o se integran en las líneas características de la gestión de la caja.

Las restantes menciones que enuncian los apartados b), c), d), e) y f) comparten una preocupación por la transparencia en todo lo que supongan negocios o servicios establecidos, directa e indirectamente, entre la caja y los miembros de sus órganos de gobierno. El alcance de las previsiones normativas en ese sentido es muy amplio: afecta a los miembros del Consejo y de la comisión de control de la caja, pero también a sus familiares, a los grupos políticos y a las instituciones públicas que participaron en el proceso electoral que desembocó en la configuración de todos los órganos de la entidad (incluida la Asamblea General). Desde un

punto de vista objetivo, la información afecta a todas las operaciones financieras y de otro tipo concertadas entre la caja (o sus sociedades vinculadas) y esos sujetos, así como acuerdos en materia de prestación de servicios. En suma, puede concluirse que se trata de una enunciación prolija de datos que deberá acreditar la primacía del interés de la caja y que permitirá evaluar en qué medida puede verse menoscabado el cumplimiento de los deberes de fidelidad y lealtad de los miembros de sus órganos de gobierno como consecuencia de la existencia de operaciones o negocios en los que se advierte una indiscutible contradicción o conflicto entre el interés institucional y el particular de los consejeros generales, vocales de los órganos de gobierno o grupos e instituciones conectados con los primeros.

#### **IV.- Las comisiones del consejo de administración**

a) La referencia al consejo de administración debe culminar con la mención de la nueva configuración normativa de dicho órgano que expresa algunos de los principios más notorios del *corporate governance*, sin perjuicio de las matizaciones que de inmediato nos veremos obligados a realizar. Esa innovación realizada por la Ley de Transparencia evidencia cómo el criterio orientado al sometimiento de las cajas de ahorros a los principios y medidas típicos del buen gobierno corporativo ha resultado ser una de las fuerzas impulsoras de la reforma de su régimen. Concretando ese impulso, la Ley de Transparencia ha fijado algunas medidas que dan efectividad a esa opción legislativa que inició la Ley Financiera. En este punto, la reforma del artículo 20 LORCA operada por la Ley de Transparencia ha supuesto añadirle dos nuevos apartados (bis y ter) destinados a regular dos comisiones de tradicional invocación en el



marco del gobierno corporativo: las de retribuciones e inversiones<sup>15</sup>. Iniciativa que guarda, justo es decirlo, una directa relación con la otra medida fundamental adoptada por la Ley de Transparencia sobre el gobierno de las cajas, cual es el informe anual de gobierno corporativo. La elaboración de este informe se ve facilitada en notable medida si en el seno del consejo hay comisiones encargadas específicamente de aspectos fundamentales de aquel informe.

Ciertamente, la creación de estas comisiones en el consejo de las cajas se caracteriza por su singularidad frente a lo que han venido siendo postulados esenciales del *corporate governance*. Los trabajos hasta ahora concluidos con respecto a las sociedades cotizadas han venido dejando a la libre decisión de cada una de las sociedades la incorporación de éstas u otras comisiones que se entiende que mejoran el funcionamiento del consejo de administración, salvo en el caso del Comité (comisión) de Auditoria que devino obligatorio a partir de la nueva Disposición adicional decimoctava LMV<sup>16</sup>, pero que, curiosamente, no se exige de manera expresa para las cajas de ahorros.

La creación de tales comisiones resulta, por lo tanto, potestativa para las sociedades mercantiles, pero no así para las cajas de ahorros, a las que se impone su adopción. Discriminación cuya importancia tampoco

---

<sup>15</sup> La Recomendación 8 del Informe Olivencia, p. 64, decía: “Que el Consejo de Administración constituya en su seno Comisiones delegadas de control, compuestas exclusivamente por consejeros externos, en materia de información y control contable (A) auditoria selección de consejeros y altos directivos (Nombramientos); determinación y revisión de la política de retribuciones (retribuciones); y evaluación del sistema de gobierno (Cumplimiento)”. A su vez, el Informe Aldama, p. 37, cita entre las Comisiones “cuya constitución procedería para el mejor gobierno corporativo y sin perjuicio de cuantas otras puedan constituir las sociedades o del desglose en varias Comisiones de las que a continuación se describen” la Comisión Ejecutiva y “Las Comisiones de Auditoria y Control, de Nombramientos y Retribuciones y, en su caso, de Estrategia e Inversiones, con funciones únicamente de informe y propuesta al Consejo de Administración y aquellas otras que en el ámbito interno de sus competencias les atribuyan la Ley, los Estatutos o el Reglamento del Consejo”.

<sup>16</sup> Que fue introducida por el art. 47 de la Ley Financiera.

creemos que deba ser exagerada. En primer lugar, por cuanto la condición de entidad de crédito y la naturaleza jurídica de las cajas recomiendan, en beneficio de los varios intereses que se ven afectados por su actividad, cualesquiera medidas que profundicen en la transparencia de su funcionamiento. En segundo término, porque la postura adoptada para las cajas refleja una tendencia cada vez más nítida del *corporate governance*: la traslación a normas imperativas de aquellas reglas contenidas en los *códigos* de buen gobierno<sup>17</sup> que se consideran necesarias pero que, como instrumento de autorregulación, no han alcanzado una difusión suficiente en opinión del legislador. Tendencia que, obviamente, se ha visto precedida por la empírica evidencia de una insatisfactoria adopción voluntaria de los principios fundamentales del buen gobierno corporativo<sup>18</sup>.

Así pues, el art. 20 bis y 20 ter de la LORCA inician su texto con un tono imperativo: el consejo de administración constituirá en su seno esas comisiones. No ha lugar a la autorregulación en ese aspecto, como tampoco lo hay en cuanto al régimen de funcionamiento de esas comisiones: será establecido por la normativa de desarrollo explican ambos preceptos en sus palabras finales. Idéntica remisión a la futura normativa de desarrollo sirve para determinar la composición de ambas comisiones, que estarán formadas por tres miembros, salvo que reglamentariamente se establezca otro número. Vemos, pues, cómo el modelo de gobierno corporativo de las cajas se caracteriza por su

---

<sup>17</sup> V. SÁNCHEZ CALERO, F., “Líneas generales del régimen del Comité de Auditoria de las sociedades cotizadas”, RDBB 89 (2003), p. 197.

<sup>18</sup> V. los estudios realizados por la CNMV al respecto. El último disponible es el correspondiente al año 2001: *Análisis de los resultados del cuestionario sobre el Código Buen Gobierno relativo al ejercicio 2001*, 29 pp. y anexos, al que puede accederse a través de la página web [www.cnmv.es](http://www.cnmv.es). Entre las conclusiones que abren dicho trabajo, destacan por su interés la 3, 5, 6, 7, 12 y 13, a las que nos remitimos.

configuración esencialmente normativa, dejando un insignificante ámbito de actuación a la autonomía estatutaria de cada una de las entidades.

b) La comisión de retribuciones tendrá como función esencial la de informar sobre la política general en ese aspecto, tanto con relación a los cargos del consejo como al personal directivo. En las cajas de ahorros la retribución de los administradores y de sus directivos tiene que tomar en cuenta reflexiones afines a las que esta cuestión ha motivado en el seno de las sociedades cotizadas y de los mercados de valores. La remuneración debe asegurar la presencia, sobre todo en los puestos ejecutivos, de personas competentes y expertas, y ser obviamente proporcional a la importancia del puesto en cada una de las cajas y con referencia a lo que son retribuciones correspondientes en otras entidades competidoras. Es cierto que los resultados de una caja y su aplicación pueden no permitir una retribución tan flexible como las vigentes en sociedades mercantiles. No existen dividendos o índices de cotización (salvo en el caso de emisión de cuotas participativas) que puedan proyectarse como retribución variable, ni acciones u opciones sobre éstas que integrar en la retribución.

Dicho esto, existe un riesgo de que una falta de transparencia provoque en las cajas la fijación de salarios desproporcionados que son desconocidos para los propios órganos rectores de la caja. La transparencia en este aspecto no se preocupa por la cuantía de la retribución, sino por su adecuada y responsable determinación. Desde un punto de vista jurídico, será válida cualquier retribución que se haya hecho pública, sea cual fuera su importe. Por ello se ha de superar cualquier tendencia a la opacidad y no cabe duda de que la creación de esta comisión de retribuciones es un paso adecuado, en especial si se complementa con la publicidad de la retribución de los administradores por medio del informe anual.

Ha de entenderse que sus funciones comprenden a todos los consejeros, con independencia de cuál sea su posición y funciones en el órgano de administración. Aun cuando el art. 20 bis LORCA olvida decirnos a quién debe de informar esa comisión, resulta notorio que será al propio consejo, sobre todo por cuanto son muy numerosos los aspectos referidos a las remuneraciones del consejo de administración que tienen que ser detalladas por éste en su informe anual de gobierno corporativo<sup>19</sup>.

c) La comisión de inversiones tiene legalmente atribuida la función de proponer e informar al consejo sobre las inversiones y desinversiones realizadas por la caja. La importancia de las participaciones empresariales en la actividad y resultados de buena parte de nuestras cajas de ahorros, legitima sobradamente la existencia de esta comisión, a la que compete evaluar en qué medida esas inversiones son estratégicas, término ampliamente utilizado en la jerga empresarial y que es objeto de una delimitación jurídica poco esclarecedora dentro del segundo párrafo del art. 20 ter LORCA. De acuerdo con ella, será estratégica toda inversión o desinversión en sociedades cotizadas o proyectos empresariales que conlleven para la caja presencia en su gestión o en los órganos de gobierno. Resulta discutible esa posición legislativa, sobre todo porque la mera presencia de un representante de la caja en el consejo de administración de una sociedad no parece elemento suficiente a esos efectos. Cuestión distinta sería que la participación de la caja alcanzara un porcentaje que permitiera definirla como significativa, de acuerdo con la legislación societaria o bursátil, o que implicara para la caja el control de acuerdo con cualquiera de los criterios acogidos por el art. 4 LMV. En cualquier caso, la existencia de una comisión con esa finalidad en cualquier caja constituye una medida adecuada. Si una de las acepciones

---

<sup>19</sup> V. apartado 2, a) y e) de la Disposición adicional segunda de la Ley de Transparencia.

del término estrategia nos indica que ésta se corresponde con la observancia de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento, la comisión de inversiones cumplirá su función siempre que sirva para someter a un procedimiento transparente las decisiones de adquirir o transmitir esas participaciones y que éstas se orienten a la mejor tutela de los intereses de la caja. Con ello uno de los aspectos esenciales de la actividad de la entidad quedará fuera del ámbito de decisión unipersonal y encuadrado en el plan de negocio de la entidad.

Una correcta actuación de esta comisión beneficia sin duda al consejo de administración. Lo hace desde un punto de vista operativo, puesto que permite al órgano de administración un seguimiento adecuado de operaciones de indudable calado para el patrimonio y los resultados de la caja y también lo hará con respecto al cumplimiento por el consejo de sus deberes informativos. Me refiero a la publicación del informe anual de gobierno corporativo de la caja, que ha de detallar las inversiones consistentes en participaciones empresariales<sup>20</sup>.

## **V.- Conclusión**

Las cajas de ahorros se han visto afectadas por importantes cambios con respecto a su administración o gobierno. En pocos meses hemos visto cómo dos relevantes Leyes ocasionaban profundos cambios en la configuración de sus órganos de administración y en lo relativo a su transparencia. Son medidas ampliamente debatidas en el marco del *corporate governance* y que se justifican por la inminente conversión de las cajas de ahorros en entidades emisoras de valores negociados.

---

<sup>20</sup> V. apartado 2.h) de la Disposición adicional segunda de la Ley de Transparencia.

Algunas de esas medidas suponen imponer a las cajas medidas que quedan a la voluntaria adopción de las sociedades cotizadas. Esa discriminación puede llevar a apreciar que a las cajas se las sitúa en peor condición. Creo, sin embargo, que la exigencia de transparencia y de un mejor gobierno puede tener un efecto contrario y otorgar a las cajas una ventaja competitiva, pues se habrán adelantado frente a otras entidades de crédito y emisoras de valores a la hora de aparecer como entidades más transparentes y mejor gestionadas. El buen gobierno lo es en función de su práctica, con independencia de que su origen sea legal o estatutario. Desde ese punto de vista, la reputación de las cajas y la confianza en ellas por parte de los inversores pueden encontrar un considerable impulso en el cumplimiento de las nuevas reglas que hemos analizado.